



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2018

Kommunikationspolitik für die Kommunikationsgesellschaft

Jarren, Otfried

Abstract: Social-Media-Plattformen unterscheiden sich von traditionellen Massenmedien; die Rundfunkkommission der Länder verwendet daher den Begriff "Intermediäre". Sie verändern soziale Kommunikation grundlegend. Daher ist für eine umfassendere Kommunikationspolitik zu plädieren.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-158383>

Journal Article

Published Version



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND 3.0) License.

Originally published at:

Jarren, Otfried (2018). Kommunikationspolitik für die Kommunikationsgesellschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte, 68(40-41):23-28.

Kommunikationspolitik für die Kommunikationsgesellschaft. Verantwortungskultur durch Regulierung

Von Otfried Jarren

28.9.2018

ist Kommunikationswissenschaftler und Professor am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich. o.jarren@ikmz.uzh.ch

Hate Speech, Fake News, Shitstorms, Filter Bubbles, Echokammern, Social Bots, Algorithmen, Cookies, Persönlichkeitsrechte, Recht auf Vergessen, die Manipulation von öffentlicher Meinung durch Trolle auf Social-Media-Plattformen – das sind einige der diskutierten Phänomene rund um die neuen gesellschaftlichen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, die im Internet entstanden sind. Diese Problemstellungen werfen die Frage auf: Kann die traditionelle Medienpolitik sie bearbeiten?

Die benannten Phänomene zeigen Störungen der sozialen Kommunikationsordnung an. Sie verweisen auf große technische und gesellschaftliche Veränderungen gleichermaßen: einen Medien- und einen Öffentlichkeitswandel mit Folgen für Gesellschaft und Demokratie. Die Bearbeitung dieser Probleme, so die hier vertretene These, erfordert neue Leitbilder, eine über den Rundfunk hinausweisende Politik. Es bedarf einer *Kommunikationspolitik*, neuer Akteure und der Etablierung einer gesellschaftlichen Verantwortungskultur, die Nutzer einbezieht. Ein Politikwechsel ist nötig, um die Legitimation zur Gestaltung der digitalen Kommunikationsgesellschaft durch den Staat aufrechtzuerhalten.

Unter den Bedingungen von Social-Media-Plattformen, die sowohl individual- als auch massenkommunikationsähnliche Austauschformen ermöglichen, bedarf jeder Eingriff einer besonderen Begründung. Medien werden nicht mehr nur rezeptiv genutzt, sondern aktiv gebraucht. Damit geht es politisch nicht mehr nur um die Bereitstellung eines bestimmten publizistischen Angebots durch journalistische Medien, sondern um die Ausgestaltung des aktiven Mediengebrauchs durch Einzelne, Gruppen und Organisationen. Denn alle, nicht nur Journalisten und Massenmedien, bestimmen die Themen, den Meinungenstempel, und entscheiden über das öffentlich Sag- wie Nichtsagbare mit. Aus dem Medienanbieter- ist ein Nachfragemarkt geworden, in dem die Nutzer aktiv wirken. Regulierung darf deshalb nicht mehr auf den Rundfunk fixiert bleiben und nur unter Beteiligung der "gesellschaftlich relevanten" Gruppen erfolgen. Kommunikationspolitik sollte künftig durch Beteiligung aller Akteure die Institutionalisierung einer gesellschaftlichen Verantwortungskultur ermöglichen.[1]

Neuinstitutionalisierung – nicht Konvergenz

Der Wandel in der Informations- und Kommunikationstechnologie verläuft rasant. So schnell, dass es an ordnungspolitischen Leitideen und Regelungsansätzen, auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene, mangelt.[2] Zunächst geprägt von der Vorstellung, dass die Digitalisierung im Mediensektor lediglich zu einem Zusammenwachsen, einer Konvergenz, zwischen den etablierten Medien und der neuen Telekommunikationsindustrie führe, verzichtete man auf regulatorische Maßnahmen beim Aufkommen neuer Plattformen – sie versprachen technische wie ökonomische Innovationen, neue Formen an Partizipation.

Angesichts der ökonomischen wie kommunikativen Macht der Plattformen kommen nun Zweifel auf. Man sieht die disruptiven Folgen für die traditionellen Massenmedien; die Gewissheit bezüglich der weiteren sicheren Existenz journalistischer Medien ist geschwunden.[3] Deshalb hat man in der Folge den Begriff der Intermediäre in die rundfunkrechtliche Debatte eingebracht. Dazu zählen "Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, App Portale, User Generated Content Portale, Blogging Portale, News Aggregatoren"[4]. Der Gesetzgeber rückt damit vom Rundfunkbegriff ab und meint damit alle möglichen Vermittler von Information wie Kommunikation – in der Absicht, zukünftig auch andere Formen der Medien- und Kommunikationstätigkeit, jenseits des Rundfunks und von Online-Anbietern, regulieren zu können.

Sind Intermediäre, die jedem Bürger die Meinungsäußerung und den Austausch ermöglichen, also Medien? Sie ermöglichen Inhalte – aber sie selbst bieten keine an. Sie verfolgen nicht selbst publizistische, wohl aber gesellschaftspolitische Ziele (*community building*). Im klassischen Sinne sind sie keine Medien. Für eine zukünftige Medienpolitik bedarf nicht nur der Rundfunkbegriff, sondern auch der Medienbegriff der Klärung, denn an ihm hängt legitimatorisch die bisherige Begründung für Regulierung.[5]

Massenmedien

Der bisherige Medienbegriff umfasst Massenmedien: Presse, Radio, Fernsehen. Diese sehen sich, im Unterschied zu Social Media, als Vermittler, die auf Basis eines publizistischen Programms journalistische Leistungen anbieten. Sie wählen professionell aus, bereiten ihre Angebote auf und strukturieren sie, bieten diese gegen Entgelt an. Sie wollen eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, sie wollen viele Rezipienten erreichen, Einbezug und Teilhabe ermöglichen: Für *alle* Interessen bieten sie etwas, so Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport.

In ihnen dominieren in der Berichterstattung Angehörige der organisierten Interessen (kollektive, korporative Akteure) und die Journalisten. Vor allem letztere nehmen durch Leitartikel und Kommentare auf die allgemeine Meinungsbildung Einfluss. Dieses Kommentariat hat Konkurrenz erhalten, erfährt Kritik – auch weil auf den Plattformen der Medien eine Selektion der Nutzerkommentare durch Journalisten stattfindet. Es gelten die tradierten Regeln: Medien wählen anhand von Relevanzkriterien aus dem Themen- und Meinungsspektrum aus. Sie setzen damit Grenzen – auch in sprachlicher, stilistischer Hinsicht. Sie zivilisieren, sie pflegen die öffentliche Kommunikationskultur. Themen, Argumente und Meinungen werden bezogen auf gesamtgesellschaftliche Prozesse ausgewählt und nach Relevanz gewichtet. Das soll der Orientierung dienen und zur persönlichen *und* gesellschaftlichen Meinungsbildung beitragen. Durch die Trennung von Fakten und Meinungen wird die eigenständige Bewertung von Sachverhalten möglich. Diese publizistischen Regeln (Trennungsgebot; Wahrheits- und Sorgfaltspflicht etc.) stehen erkennbar im Widerspruch zu manchen Praktiken auf den Plattformen. Das Konzept der Massenkommunikation ist geprägt durch einseitige Vermittlung, kein Feedback, Dominanz des Anbieters und das Risiko der Manipulation.

Doch die gebündelten Zeitungsangebote und linear verbreiteten Rundfunkangebote verlieren an Relevanz auf dem Nutzungs- und Werbemarkt. Die Nutzung erfolgt immer stärker selektiv, man kann aus zahllosen Quellen auswählen, ohne zahlen zu müssen. Damit bekommt der Journalismus Finanzierungsprobleme. Er ist auf bekannte Verbreitungskanäle und Vermittlungsformate angewiesen, ist kostenintensiv und benötigt daher Planungs- und eine gewisse Finanzierungssicherheit. Diese schwindet.

Social Media

Die Social-Media-Plattformen gewinnen hingegen für die Individual-, Gruppen-, Organisations- und für die Massenkommunikation (Distribution) und damit für die Werbung an Bedeutung. Wesentlich ist: Die Anbieter (wie Facebook) sind neue Player im Markt, sie bündeln technisch vielerlei Informations- und Kommunikationsleistungen, wollen aber nicht Medien sein, sie agieren als Vermittlungsdienstleister. Mit ihnen haben sich gänzlich neue Institutionen etabliert: Alle können die Plattform nutzen, haben lediglich den Geschäftsbedingungen zuzustimmen und Nutzungsregeln einzuhalten. Die Benutzung ist kostenfrei, man zahlt mit Daten,[6] nicht mit Geld. Und die Nutzer bestimmen mit, was sie bereitstellen, weiterleiten, was sie einsehen lassen oder mit wem sie teilen möchten. So finden sich auf Social-Media-Plattformen viele persönliche, private Äußerungen und vor allem zahlreiche Meinungsbekundungen auch zu politischen Vorgängen. Eine Meinung äußern, etwas bewerten, etwas teilen: Social Media verleihen dem verfassungsmäßig garantierten individuellen Recht auf freie Meinungsäußerung Schub. Während Äußerungen am Stammtisch nur eine begrenzte Reichweite haben, können sie im Netz große Aufmerksamkeit erlangen. Sie bleiben erhalten, können weitergeleitet werden. Und im Netz können sich virtuelle Gruppen bilden – auf Zeit oder dauerhaft. Damit ändern sich gesellschaftliche Kommunikations- und Organisationsweisen. Deshalb kommt den Technologien, die Individualisierung wie Gruppenbildung ermöglichen, eine gesellschaftsverändernde Kraft zu.

Diese neuen Möglichkeiten werden instrumentell gegen Medien und Journalisten und ihre Regeln eingesetzt. Populistisch wird von den "Systemmedien" oder gar von "Lügenpresse" gesprochen. Der Konflikt ist paradigmatisch für die neuen Kommunikationsverhältnisse.

Intermediäre – oder doch Medien?

Intermediäre können sowohl Kommunikationsdienstleister als auch Verkaufsplattformen sein, auf denen auch Informationen vorkommen. Daneben gibt es Suchmaschinen, die dem Nutzer den Zugang zu Informationen jeglicher Art ermöglichen. Die technische Dynamik bleibt hoch, zum Beispiel durch Einsatz von Künstlicher Intelligenz. Deren Folgen für Informations- und Kommunikationsprozesse können noch nicht abgeschätzt werden.[7]

Die Intermediäre vermitteln digital über Hard- wie Software, so in Form eines Smartphones oder Notebooks. Und die Vermittlung wird von einer Branche geleistet, die Software besitzt und neue Geschäftsmodelle etabliert – und dies global und sehr erfolgreich (Software-Dominanz, Marktkapitalisierung). Die Intermediäre sind Alltagshelfer in einem Massenmarkt geworden. Alle können sie für die Beschaffung, Aggregation, Selektion, Präsentation, Weiterleitung oder Bewertung von Informationen und Wissen nutzen.

Die neuen Intermediäre sind keine klassischen Medien. Mit ihrem Marktzutritt sind der Medienbegriff und der Rundfunkbegriff, beide verknüpft mit dem Konzept der Massenkommunikation, abhandengekommen – mit Folgen für die Definition, Begründung und Legitimation von Rundfunk- und generell Medienpolitik.[8] Nun ist politisch und rechtlich zu klären, was zukünftig unter Medien beziehungsweise Intermediäre verstanden werden soll. Dies erfordert Expertise, aber auch einen breiten gesellschaftlichen Dialog.

Denn die Intermediäre wurden nicht, wie noch bei Radio wie Fernsehen, durch den Staat, also per Gesetz, und – wie bei Kabelfernsehen – sogar mit Begleitforschung implementiert. Es sind Gründungen privater Unternehmen, und die Nutzer schließen mit diesen Verträge. Die Anbieter bestimmen über Gebrauch und Kommunikationsregeln. Die Institutionalisierung der Intermediäre vollzog sich ohne staatliche Begleitung wie Gesetze. Abgesehen von der Institutionalisierung der Presse, die sich gegen Obrigkeiten durchsetzte, ist das für die europäischen Staaten ein neues Phänomen. Es handelt sich um eine fundamentale Institutionalisierung unter Einbezug der Bürger.

Unbestritten ist: Wenn es um die gesellschaftliche Information und Kommunikation geht, die via technischer Vermittler verbreitet wird, hat der Staat eine Gestaltungspflicht: Es geht um die Etablierung einer der offenen, demokratischen Gesellschaft angemessenen Kommunikationsordnung. Es geht um den Zugang zu Informationen, die Verhinderung von Diskriminierung, um Chancengleichheit und um die Verhinderung von Meinungsmacht. Das sind klassische (medien-)politische Anliegen, sie haben aus demokratie- und verfassungspolitischen Gründen weiterhin Bestand. Mit den Intermediären kommen aber neue Herausforderungen hinzu, die sich aus der Mitwirkung von Nutzern ergeben: Datenschutz, Recht an bereitgestellten Informationen, Allgemeine Geschäftsbedingungen oder Nutzungsregelungen. Wesentlich aber ist die mit den neuen Intermediären sich etablierende Infrastruktur-, Software- und Marktmacht. Suchmaschinen und Social-Media-Plattformen sind de facto eine neue globale Infrastruktur für Information, Kommunikation und den Zugang zu Wissen geworden. Damit stellen sich normativ grundlegende Regulierungsanforderungen, die allein nationalstaatlich nicht zu bewältigen sind.

Bisherige Begründungen für und das Dilemma von Medienpolitik

Unter Medienpolitik kann man jenes Handeln verstehen, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt.[9] Im Kern obliegt Medienpolitik dem Staat.[10] Regelungsgegenstand sind dabei vor allem Organisationen, von denen man die Bereitstellung einer publizistischen Leistung erwartet. Die Rede ist deshalb von "Organisationen", weil der Staat nicht direkt bestimmte Kommunikationsangebote definieren oder erbringen darf (Staatsfreiheit der Medien). Medienpolitik ist weitgehend Rundfunkpolitik, genauer Rundfunkorganisationspolitik. Deshalb wurde der öffentliche Rundfunk oder Vorgaben an private Rundfunkorganisationen (Lizenz) etabliert. Daneben wirkt der Staat durch Formen der Co-Regulierung indirekt auf gewisse Medienangebote ein, so beim Jugendschutz.[11]

Dass Medienpolitik weiterhin in erster Linie Rundfunkorganisationspolitik ist, wird mit den Besonderheiten des Mediums Fernsehen und dem Rundfunkmarkt begründet: Frequenzknappheit, Kosten, Breitenwirkung und Suggestivkraft sind Kernargumente. Gesellschaftspolitisch wird die Regulierung mit der besonderen Sozialisations- wie Integrationsleistung des Rundfunks begründet.

Unter den neuen Bedingungen nehmen für die Bürger die Möglichkeiten zu, sich selbst Informationen zu beschaffen oder selektiv zu nutzen. Deshalb gibt es Diskussionen bezüglich des Begründetseins und der Höhe der Rundfunkgebühren.[12] Auch wenn die Relevanz eines öffentlich finanzierten qualitativ anspruchsvollen Informationsangebotes nicht bestritten wird, so bestehen andere Nutzungsmöglichkeiten – mit Folgen für die Reichweite des gebührenfinanzierten. Reichweitenverluste setzen die Anstalten zwar nicht finanziell, aber legitimatorisch unter Druck. Die politische Begründung für die Aufrechterhaltung eines relativ teuren Angebots wird nicht einfacher – zumal dann, wenn die Argumentation für dieses Angebot als paternalistisch angesehen oder als elitistisch

diskreditiert werden kann.

Legitimatorisch war Medienpolitik ohnehin keine einfache Sache: Die Freiheit der Medien vom Staat ist verfassungsrechtlich zwingend. Der Staat hat eine Gestaltungspflicht, um Vielfalt zu sichern, muss dabei aber zugleich die Freiheit der Medien garantieren. Während der Staat sich im Pressesektor grundsätzlich zurückhält, und selbst auf wettbewerbsrechtliche Maßnahmen weitgehend verzichtet, hat er den Gestaltungsauftrag auf den Rundfunk fixiert. Dies wurde begleitet von wiederholten Interventionen durch das Bundesverfassungsgericht, denn mehrfach haben die jeweiligen politischen Mehrheiten über Gebühr versucht, Einfluss zu nehmen.[13] So hat das Bundesverfassungsgericht der Adenauer-Regierung untersagt, einen Bundesrundfunk zu etablieren, und die Kompetenzen für den Rundfunk den Bundesländern (Landesrundfunkanstalten) zuerkannt. Das ZDF wurde zu einer Anstalt der Länder. Im Sinne des kooperativen Föderalismus gestalten die Länder den öffentlichen wie den privaten Rundfunk (Landesmedienanstalten) aus. Die Kompetenzordnung hat sich grundsätzlich bewährt, weil damit direkte machtpolitische Zugriffe aus dem Bund wie aus einzelnen Ländern ausgeschlossen werden konnten. Dennoch streben die politischen Parteien nach Macht, dominieren die Aufsichtsgremien des Rundfunks. Der Einfluss von Parteien und organisierten Interessen auf den Rundfunk ist also hoch. Diese Gruppen dominieren dadurch die Medienpolitik. Das hat zur Folge, dass Medienpolitik als Arkanpolitik betrieben beziehungsweise gesehen wird – es gibt kaum gesellschaftliche Gruppen im Politikfeld. Dies erweist sich jetzt als Schwäche, weil das allgemeine Interesse an den Rundfunkanstalten, an der Medienpolitik und nun auch an Regeln für die Intermediäre gering ist.

Aber auch bei den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen besteht kein großes Interesse, zumal an einer partizipativen Medienpolitik. So mangelt es an Debatten. Dieses Defizit hat zur Folge, dass Medienpolitik ein Feld für wenige Spezialisten ist und nur eine geringe Aufmerksamkeit findet. Mit Folgen, wie sich nun zeigt: Das Wissen über die Besonderheiten und Relevanz öffentlicher Güter, dazu zählen medial verbreitete Informationen, ist in der Gesellschaft nicht hoch. Die Kenntnisse über journalistische Arbeitsweisen sind gering. Fragen der Journalismus- und Medienfinanzierung, die sich unter den neuen Bedingungen verstärkt stellen, können nicht beantwortet werden. Der Mangel an Medienkompetenz, über Jahrzehnte immer nur beklagt, aber nie angegangen, zeigt sich jetzt in den Debatten um Medienvertrauen. Die Kompetenzdefizite zeigen sich, wenn es darum geht, journalistische Qualität zu erkennen und für diese Leistungen zahlungsbereit zu sein.

Der öffentliche Rundfunk, der sich um Medienkompetenz wie -kritik bemühen müsste, engagiert sich kaum. Er verlässt sich auf rechtliche und politische Entscheidungen, vermeidet den Austausch mit den Gebührenzahlern.

Wesentliche konzeptionelle wie ordnungspolitische Vorstellungen kamen vom Bundesverfassungsgericht. So wurde mit dem Konzept der dualen Rundfunkordnung Anfang der 1980er Jahre, also dem Nebeneinander von öffentlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, ein tragfähiges Gestaltungskonzept entwickelt. Doch dieses Gestaltungskonzept für den Rundfunk ist nicht mehr tauglich für die digitale Kommunikationsgesellschaft. Es bedarf neuer Leitbilder. Aber das Bundesverfassungsgericht hat wichtige Vorgaben gemacht: So wird mit dem Konzept der "Grundversorgung" darauf verwiesen, dass es staatlicher Auftrag ist, für ein gutes Informations- und Kommunikationsangebot zu sorgen. Dieser sozialstaatliche Anspruch ist weiter zu entwickeln und bezogen auf die Intermediäre zu formulieren. Wenn die Intermediäre die Infrastruktur für die gesellschaftliche Information und Kommunikation bilden, so sind Fragen des chancengleichen Zugangs, bezüglich der Diskriminierung von Anbietern oder der Auffindbarkeit von Informationen und der Zugangs- oder Nutzungsbedingungen zu

klären. Und es geht um die Qualität der Beiträge zur öffentlichen Kommunikation.

Kommunikationspolitik als Konzept

Medienpolitik als staatliches Handeln ist nötig bezogen auf Kernfragen wie Infrastruktur, Marktzugang und Vielfalt. Die Institutionalisierung von Social-Media-Plattformen ist als Institutionenbildungsprozess mit infrastrukturellen Folgen aufzufassen. Zugleich ist die Politik von einer reinen Medien- zu einer Kommunikationspolitik zu erweitern.[14] Das ist nötig, weil es um Individual- wie Gruppen-Angebote geht, an denen viele Akteure mitwirken. Die Infrastruktur bedarf der marktbezogenen, der akteursbezogenen und der publizistischen Regulierung. Dazu drei Beispiele:

Marktbezogen muss zum einen die Marktmacht aller an der Kommunikationsinfrastruktur beteiligten Akteure erhoben werden, und es sind wettbewerbsrechtliche Kriterien für Eingriffe festzulegen. Zum anderen: Nicht nur der Rundfunk oder die Presse, sondern auch viele Intermediäre haben einen Einfluss auf den Informations-, vor allem aber auf den demokratierelevanten Meinungsmarkt. Derzeit wird aber nur der Rundfunkmarkt systematisch betrachtet. Aus demokratiethoretischen Perspektiven ist es notwendig, dass die neuen Meinungsmärkte bezogen auf alle Kommunikationsangebote analysiert werden. Die Anzahl an Likes, Clicks oder Follower kann nicht das demokratische Mehrheitsprinzip ersetzen.

Akteursbezogen besteht bei allen Plattformen die Notwendigkeit zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen wie der Nutzungsregeln (Nutzer-, Verbraucherschutz). Dies kann sowohl über nationalstaatliche Maßnahmen wie durch internationale Übereinkommen erreicht werden. Die notwendige staatliche Regulierung ist durch Formen der Co-Regulierung zu ergänzen: Die Anbieter sollten zu Transparenz ebenso verpflichtet werden wie zum Aufbau eines wirksamen Beschwerde- und Ombudssystems. Missbräuche müssen öffentlich werden. Es kann nicht sein, dass (ausländische) private Unternehmen Kommunikationsvorschriften erlassen oder nach firmeneigenen Regeln agieren (Eingriffe, Löschungen etc.), ohne dass eine angemessene Öffentlichkeit darüber hergestellt wird.

Auf *publizistischer Ebene* muss berücksichtigt werden, dass unter digitalen Plattformbedingungen Individual-, Organisations- und Massenkommunikation *gleichermaßen* stattfindet. Kommunikation ist deshalb integral zu sehen, wobei es für die Individual- oder Organisationskommunikation unterschiedlicher Normen bedarf. Für über Plattformen vermittelte Informationen von beispielsweise Unternehmen sollte gelten, dass ihre Inhalte erkennbar sind.[15] Für diese Angebote sollte es zudem Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregeln geben, die durch Co-Regulierung vergeben werden.

Die Regelungsbereiche wie -themen sind anspruchsvoll. Begleitforschung macht wenig Sinn, wohl aber bedarf es intensiverer Forschungs- wie Reflexionsbemühungen.[16] Die Etablierung von Kommunikationspolitik ist zudem auf eine öffentliche Begleitung angewiesen: Zur Sicherstellung einer offenen, vielfältigen gesellschaftlichen Debatte über die Ausbildung der Kommunikationsgesellschaft kommt den traditionellen Medien wie dem Journalismus eine zentrale Bedeutung zu. Sie ermöglichen eine gesellschafts- und eben nicht nur gruppenweite Verbreitung von Informationen, sie beziehen Akteure wie Positionen ein, sie gestalten Prozesse, schaffen Teilhabeofferten, sie ermöglichen Debatten wie Diskurse. Fördermaßnahmen für alle publizistischen Medien sind notwendig, um so Machtballungen und Verzerrungen in der öffentlichen Kommunikation durch nicht-publizistische Akteure zu thematisieren und ihnen entgegenzuwirken. Publizistische Leistungen sind rechtlich zu privilegieren.

Und Kommunikationspolitik hängt schließlich von aufgeklärten, kompetenten Nutzern ab: Die Selbstverantwortung obliegt in kommunikativen Angelegenheiten dem Individuum. Die Nutzerverantwortung aber kann durch neue gesellschaftliche Akteure, wie einen Kommunikationsrat, der die öffentliche Kommunikationspraxis systematisch reflektiert und Empfehlungen wie Kritik ausspricht, gestärkt werden. Es geht nicht um Zensur, es geht um die Etablierung von Kommunikationsregeln und -normen durch Reflexion und Kommunikation, und dies nicht nur für die professionelle Kommunikation (Journalismus, Public Relations), sondern auch für die Individualkommunikation. Die Etablierung einer Verantwortungskultur muss bei allen Akteuren ansetzen und alle Akteure einbeziehen.

Für diese neue Kommunikationspolitik hat der Staat den Rahmen zu setzen, und zu dieser Rahmensetzung gehört es, dass systematisch über Medien, Formen wie Regeln der Kommunikation reflektiert wird. Es bedarf der Leitbilder für die Entwicklung der Kommunikationsgesellschaft. Zu ihrer Entwicklung bedarf es übergreifender Institutionen, in denen Anbieter, Nutzer, gesellschaftliche Interessenvertreter etc. Problemstellungen beraten und Vorschläge unterbreiten. Diese Einrichtungen entstehen nicht von selbst, sie sind durch rechtliche Maßnahmen staatsfern zu institutionalisieren. Allein durch medienpolitische Maßnahmen lässt sich dauerhaft keine stabile gesellschaftliche Verantwortungskultur unter den gewandelten Bedingungen etablieren. Vor allem lässt sich allein durch hoheitliche Maßnahmen keine Verantwortungskultur institutionalisieren. Die kann sich nur in und durch Dialoge entwickeln.

Fußnoten

1. Vgl. Otfried Jarren, Neue Medien – Neue Regeln! Publizistische Verantwortungskultur durch Diskurse, in: Edwin Czerwick (Hrsg.), Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2013, S. 53–66.
2. Zu internationalen und nationalen Regulierungsansätzen siehe auch den Beitrag von Johanna Esch in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).
3. Vgl. Horst Röper, Zeitungsmarkt 2018: Pressekonzentration steigt rasant, in: Media Perspektiven 5/2018, S. 216–234.
4. Vgl. dazu auch die Überlegungen zu Rundfunk und "Medienplattform" im Entwurf: Rundfunkkommission der Länder, "Medienstaatsvertrag". Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre, (http://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag_Online_JulAug2018.pdf), hier S. 6. Siehe auch Wolfgang Schulz/Kevin Dankert, Die Macht der Informationsintermediäre, Bonn 2016.
5. Siehe dazu: Monopolkommission, Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bonn 2018, S. 390: Die traditionellen Medienunternehmen verlieren "an Meinungsmacht (...), während Intermediäre und nicht-publizistische Anbieter mit politischer Relevanz möglicherweise über teils erhebliche Meinungsmacht verfügen können. Hintergrund dieser Annahme ist, dass Intermediäre Netzwerke für die öffentliche Kommunikation bereitstellen und kontrollieren, durch die sie, etwas durch Techniken der strategischen Kommunikation sowie der algorithmischen Selektion, intendierte Wirkungen erzielen können."
6. Siehe dazu auch den Beitrag von Wolfgang Hagen in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).
7. Unter Berücksichtigung ökonomischer und sozialer (Macht-)Aspekte diskutieren diese Thematik Frank Lobigs/Christoph Neuberger, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, Leipzig 2018.
8. Vgl. Maria Löblich, Legitimität in der Medienpolitik, in: Publizistik 4/2017, S. 425–443.
9. Vgl. Manuel Puppis, Einführung in die Medienpolitik, Konstanz 20102, S. 35. Vgl. auch Gerhard Vowe, Medienpolitik – Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation,

- in: Günter Bentele/Hans-Bernd Brosius/Otfried Jarren (Hrsg.), Öffentliche Kommunikation, Wiesbaden 2003, S. 210–227.
10. Aufgrund der Besonderheiten des Politikfeldes wird in der Forschung der Ansatz Media Governance betont, zumal auch andere als staatliche Akteure mitwirken. Vgl. dazu Patrick Donges (Hrsg.), Von der Medienpolitik zur Media Governance?, Köln 2007.
 11. Vgl. dazu Michael Latzer et al., Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor, Wiesbaden 2002.
 12. Siehe dazu auch den Beitrag von Maria Karidi in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).
 13. Vgl. Otfried Jarren/Patrick Donges, Medienpolitik: Zwischen Politikverzicht, parteipolitischer Interessenwahrung und transnationalen Einflüssen, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 385–403.
 14. Das Konzept Kommunikationspolitik wird seit den 1970er Jahren in der Kommunikationswissenschaft diskutiert; in jüngerer Zeit unter dem Stichwort Media Governance. Vgl. dazu Christian Katzenbach, Die Regeln digitaler Kommunikation, Wiesbaden 2018.
 15. Werbung muss von redaktionellen journalistischen Beiträgen unterscheidbar sein. Gleiches sollte für PR oder Corporate Publishing-Mitteilungen gelten. Die bewährten Trennungsnormen sollten für Plattformen wie Intermediäre gelten.
 16. Neben Forschungsprogrammen ist es sinnvoll, dass Forschungseinrichtungen auf Dauer etabliert werden. Eine erste Initiative ist das "Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft. Das deutsche Internetinstitut" (<https://vernetzung-und-gesellschaft.de>) in Berlin.



Dieser Text ist unter der Creative Commons Lizenz veröffentlicht. [by-nc-nd/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>)

Der Name des Autors/Rechteinhabers soll wie folgt genannt werden: by-nc-nd/3.0/de/
 Autor: Otfried Jarren für Aus Politik und Zeitgeschichte/bpb.de

Online-URL

<http://www.bpb.de/apuz/276557/kommunikationspolitik-fuer-die-kommunikationsgesellschaft>

Impressum

Diensteanbieter
 gemäß § 5 Telemediengesetz (TMG)
 Bundeszentrale für politische Bildung
 Adenauerallee 86
 53113 Bonn
redaktion@bpb.de